

浅论香港政府的慈善功能

作者：北京林业大学 姜广秀

[摘要] 在奉行小政府、大社会的总体前提条件下，香港政府非常关注政府的慈善功能。香港政府对于公益事业的大量投入以及香港各阶层组成的庞大义工队伍构成了香港基金会生存环境的显著特征。香港社会福利署具有提供福利，制定规则、进行监督的三个角色定位值得内地慈善组织借鉴。

[关键词] 慈善； 政府； 义工

近年来，香港慈善组织已成为了香港慈善事业发展的强力推动器，香港现有的慈善组织不单从提供服务的角度分担了政府的负荷，同时更在财政上减轻了政府的负担，间接地减轻了纳税人的负担，对和谐与稳定社会的建立做出了较大贡献。相比之下，在我国内地，慈善组织还存在很多问题，在慈善活动中的作用不够明显，在民众中的信誉度也不高，这些都严重制约了我国内地慈善事业的发展。然而，非营利组织有很大的发展空间，这里离不开香港政府的支持。鉴于此，笔者对香港政府的慈善功能做以下分析。

在奉行小政府、大社会的总体前提条件下，香港政府也非常关注政府的慈善功能。香港政府对于公益事业的大量投入以及香港各阶层组成的庞大义工队伍构成了香港基金会生存环境的显著特征，而在这里面，一种公益与社会责任的价值观格外醒目。香港政府实行政府的慈善功能主要是通过香港社会福利署来完成的。香港社会福利署在提供福利服务的角色概括起来有 3 个：提供福利，制定规则、进行监督。

一、提供福利

20 世纪 70 年代以后，香港政府才明确承担社会福利责任。在此之前，香港社会福利事业发展的资金主要来自慈善捐赠。香港政府提供福利的方式通俗地讲称之为“花钱买服务”，即由政府提供福利资金，由非政府机构承担社会福利服务。社会福利署首先向立法会申请拨款，然后社会福利署再以整笔拨款的形式向非政府组织发放。整笔拨款资助制度是香港社会福利署于 2000—2001 年建立的，接受资助的非政府机构在符合“津贴及服务协议”的原则下，可自行决定如何调配运用政府的资助金额。整笔拨款资助的非政府机构由招标的方式确定，主要考察非政府机构的服务能力。

政府支持是香港基金会和各种慈善组织很重要的一个成功因素。国际联合劝募协会亚洲副总裁陈达文先生作过一个统计：香港特区政府一年给大约 170 个社会福利性组织的经费总额是 70 亿港币，占香港整个预算的 3%。对非政府组织来说，这是一个巨大的经济来源。一位考察过香港基金会的国内基金会人士向记者抱怨这种差异：“与香港基金会相比，内地一些公益机构的经营资金实在太紧张了，甚至很难保证自身的生存和发展”。

例如，香港老年社会福利“三方合作机制”的形成，有助于实现福利资源的最优化。香港这种模式给我们的正面启示是，实现“社会福利社会化”改革目标的关键在于“公助民办”福利格局的形成。当前，内地民办福利机构的力量还很薄弱，社会工作者的专业性和志愿性程度还很低。因此，加大对民办福利机构的经济扶持、业务指导与专业培训是当务之急。与此同时，内地应大力弘扬“敬老养老”及“互助互爱”的文化传统，充分整合家庭、社区和福利机构的资源，在充分尊重老人意愿的前提下，因时、因地制宜的为其选择合适的养老方式。香港模式的借鉴意义在于，内地政府与非政府福利机构的关系失衡比香港更严重，这表现为：政府与非政府部门之间往往表现为领导或指导关系，而不是合作关系；第三部门往往沦为政府或行政部门的附属机构，其福利行为往往是被动的，而非主动的。这一状况既不利于非政府机构的成长与壮大，也不能起到为政府“减负”的作用，更不利于提高社会福



利效率。因此，对于内地而言，不仅要鼓励非政府福利机构尤其是第三部门的成长，还要为其成为独立的福利主体创造条件，并在政府、商界与第三部门之间形成明确的福利分工。

通过与香港比较发现：从绝对水平来看，内地存在着“福利不足”问题，即当前福利水平远远不能满足社会的需要；从相对水平来看，内地存在着“福利增长过快”问题。因此，根据社会福利水平与经济发展水平适度结合的原则，既要适度提高内地人均福利支出水平，又要适当控制其增长速度，避免因福利增长过快而重蹈福利国家的覆辙。

二、制定规则

社会福利署为非政府组织（NGO）制定的规则，内容包括服务素质标准、津贴及服务协议、慈善筹款活动最佳安排参考指引、非政府机构董事会参考指引等。

港澳政府尤其看重服务素质标准，这些标准通常包括四个原则：一是数据的提供，即服务的宗旨和目标应明确界定，其运作形式应予公开，让职员、服务使用者、可能需要接受服务的人士及社会大众知晓，以资受惠。二是服务管理，即服务单位应有效地管理其资源，管理的方法应贯彻灵活变通，不断创新及持续改善对服务使用者提供的服务。三是对使用者的服务，即所有服务单位应鉴定并满足服务使用者的特定需要。四是尊重服务使用者的权利，即服务单位在服务运作和提供服务的每一方面均应尊重服务使用者的权利。

这种规则使慈善组织的目的、责任一定程度上同政府一样，它可以承担政府的部分社会保障职能，扮演政府合作者或助理的角色，能够适时提供慈善救助。从这个意义讲，政府应该对慈善事业采取支持政策：如，改善慈善事业发展的政策环境，使其在民间自主地开展灵活多样的群众容易接受的慈善活动，当然，仍需要对慈善组织的运行进行引导、管理和监督。又如，积极培育、发展慈善组织。通过法律为慈善事业的发展提供标准的规范蓝本和管理机制，并保障其独立法人地位和一切合法权益，降低慈善组织的准入标准；通过直接拨款或采取税收优惠政策来对慈善组织进行资助；通过宣传、树立慈善榜样，发挥其示范作用。再如，积极资助开展慈善事业发展的理论与政策研究。如关于慈善组织的运行模式。与政府的关系以及绩效评估等的研究；关于对慈善组织的扶助政策、支持力度以及国外慈善组织介入的模式、介入程度、介入领域等的研究。总之，制度层次保证的是慈善事业的政治合法性——政府对慈善事业是否认可与赞同——这对于慈善事业发展至关重要，也是慈善事业发展中的乘数效应实现的政策保证。

三、进行监督

社会福利署对慈善组织的监督主要包括两个方面：一是对慈善机构的服务表现进行监察，二是对慈善机构的筹款活动进行监督。

社会福利署制定了完善的《服务表现监察制度》，以确保社会福利署及受资助机构能更有效率地提供以人为本、讲求问责、着重服务表现的福利服务。在对筹款活动的监督方面，根据香港法例第 228 章《简易程序治罪条例》第 4(17)(i)条，任何人士或机构为慈善用途在公众地方组织、参与或提供设备以进行任何筹款活动，或受卖徽章、纪念品或类似对象的活动，须向社会福利署申请许可证。上述许可证称为公开筹款许可证，主要为两类慈善筹款活动而签发，包括卖旗日以及一般慈善筹款活动。

一般慈善筹款活动的活动范围包括：徽章、纪念品或类似对象的慈善售卖；逐户捐款；在指定地点设置捐款收集箱；慈善义载以及传奉献袋。此类慈善筹款活动的许可证，全年都可申请。

在慈善事业中，除社会福利署外，还有其它政府机构进行监管与资助。如廉政公署的防止贪污处对非政府福利机构制定了一系列称之为《防贪锦囊》的规则，其中包括人事管理、工程合约的批出与管理、存货管理、采购程序、纪律守则样本等，以确保非政府机构以公开、



公平及大公无私的态度开展各项工作。

[作者简介]

姜广秀：北京林业大学本科毕业。宁夏人。现供职于北京大思潮公益研究中心，研究员。

